

W・ベヴァリッジの社会保障構想の一考察

松 崎 雅 子

序 課題とその限定

一 歴史的前提

- 1 自由主義的社会改良時代
 - 2 社会保険原理の破綻と保障原則の模索
 - 3 ベヴァリッジの「二十四年構想」について
- 二 ベヴァリッジ社会保障構想とその諸原則

1 「委員会」設置の社会的要請

- 2 社会保障概念と諸原則
 - 3 社会保障統合への諸改革
 - 4 均一拠出による「tripartite system」について
- 三 小括

序 課題とその限定

本稿の目的は、社会保障の体系化を構想した『ベヴァリッジ報告書』⁽¹⁾の成立過程とその内容を分析することによって、確立期におけるイギリス社会保障体系の特質を説明することにある。それはまた、筆者の研究テーマであるイギリス社会保障制度史研究の一環でもある。

周知のように、一九四一年六月十日、イギリス戦時連立内閣は、失業問題の権威者、W・ベヴァリッジ(William Beveridge)を委員長とする「社会保険および関連諸サーヴィスに関する各省委員会」(The Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services)を設置した。そして、当委員会に「労働者災害補償をも含めて、社会保険および関連諸サーヴィスに関する国の現行諸制度を、とくにそれらの相互関係に注意をはらって調査し、勧告を行なうこと」を付託した。委員会は、約一年半の歳月をかけ、一九四二年十一月二十日に、報告書を議会に提出したが、これがいわゆる『ベヴァリッジ報告書』である。この『報告書』の社会保障の構想と理念は、第二次大戦後の社会保障確立

の礎石となったばかりでなく、各国の社会保障に与えた影響は少なからぬものがある。⁽²⁾とくにわが国の場合、ベヴァリッジ報告書で展開された社会保障の諸原則を、一種のクライテリオンとして考える場合が多い。しかし、ベヴァリッジ報告書が、社会保障研究に有する意義は、この『報告書』において「社会保障から社会保障へ」の転換が初めて体系的に打出され、しかもその転換がイギリス資本主義の現実と社会保障諸制度の矛盾に深く係わりながら、構想されたことにある。したがって、この報告書の作成過程では、いわゆる社会保障から社会保障への転換にかかわる、あらゆる諸問題を仮定しつつ、議論が展開されている。この議論はわが国の乱立し混乱をきわめる社会保障制度を考えてゆく場合にも、少なからぬ示唆を与える。社会保障は、友愛組合、共済組合、各種クラブ組織の系譜に連なる社会保障と、救貧法の流れをくむ公的扶助の統合であるとは、しばしば指摘されてきたことである。しかしながら、統合と言うことが、いかなる意味を持つのか。社会保障段階における社会保障と公的扶助は、夫々いかなる本質を内包しつつ体系化を志向するのか。この様な問題を考える場合に、『報告書』の諸原則を単に一種のクライテリオンとして前提するのではなく、その諸原則と、社会保障への転換の論理とがいかにかわっているのかという問題を解明しておくかねばならない。そこで、本稿では「報告書」の作成過程を考察することによって、社会保障から社会保障へのベヴァリッジ的転換の意義を問うことにし、課題をここに限定する。ただし、このような課題との関連から言って、ベヴァリッジ構想の歴史的系譜にも関説せざるを得ないので、若干の言及を行なう。その場合われわれはベヴァリッジ社会保障構想の原型を、“Insurance for All and Everything, — ‘The New Way, Series. VII’” By Sir William Beveridge に求め、これを「二十四年構想」として簡単な考察を加える。

一 歴史的 前提

1 自由主義的社会改良時代

十九世紀末葉のイギリスは、労働貴族の外見的な地位の向上においてはなく、大衆的貧困と新組合主義運動ニュー・ユニオン・ムーブメントと社会主義の復活においてこそ真の姿を示しているといわれる。チャールス・ブースによるロンドンの労働者調査は、不熟練労働者の悲惨な生活状態を明らかにした。この発見された、三十%の貧困者の数に、ブース自身も驚き、あらためて「二つの国民」の意味を問いなおしている。その後のイギリス社会保障の歴史にとって、S・ロウンツリーの第一次、第二次貧困調査とともに、この三十%の貧困者が投じた社会的意味は大きかった。

一九一一年五月四日の国会で、蔵相ロイドジョージは、いわゆる「People's Budget」の中で国民保険法案の提案理由を「……わが国の窮民の三十％は、疾病のため貧困となった人びとであり、又失業のため窮民となった人びとの割合も相当な数にのぼるであろう。しかも、老齢年金法の実施によって明らかになったように七十歳以上の老人も、窮民のバッジをつけるくらいならば、敢えて貧困のドン底に暮らす方をえらぶといった傾向がある。」とのべ、健康保険と失業保険の実現を訴えた。この国民保険法 (National Insurance Act 1911) はイギリスで初めて創設された社会保険であり、第一部健康保険、第二部失業保険から成り、このとき採用された三者拋出制、均一拋出均一給付原則は、イギリス社会保険の特質をなすものであり、後にベヴァリッジ案にも踏襲されることになる。健康保険は、一律に男子には一週四ペンス、女子には三ペンスのフラット保険料制を採用し、特に低賃金労働者の立場を考慮し、日給が二リング六ペンス以下の者には、保険料を毎週三ペンス、二リング以下の者には二ペンス、一リング六ペンス以下の者には一ペンスに減額した。そして、こうした低賃金しか支払っていない使用者には男子四ペンス、女子三ペンスという保険料の差額に当るものを支払わせた。そして使用者負担の保険料は、いずれの場合も労働者一人につき毎週三ペンス、国庫も二ペンスを負担した。これらを財源とし、最低限給付 (Minimum Benefit) として医療費のほかに疾病手当金を最初の三カ月は毎週十シリング、それ以後の三カ月は毎週五シリング支給し、それでも恢復しないときは以後五シリングの廃疾手当を支給することにした。さらに認可組合 (Approved Society) の加入者には、組合の財源力に応じて付加給付 (Additional Benefit) が認められた。

この国民保険法のもう一つの特徴は、世界で最初に失業保険を導入したことである。失業労働者法 (一九〇五年) による暫定対策の域をはるかに超える、構造的失業問題に対する保険方式の採用であった。毎週二シリング六ペンスずつを労使から徴収し、国庫がこれら収入の四分の一に当るものを負担した。そして失業者には製造業で七シリング、建築業で六シリングを十五週間に限って支給した。こうした内容の国民保険制度の制定された歴史的意義は大きい。この制度は限定された対象と給付内容ではあったものの、独占段階における生活問題に対する、国家レベルでの保険方式の確立であった。

一九〇二年以来バルフォア保守党内閣は労働争議法、失業労働者法および労働者補償法の改正を、三大社会政策として選挙に臨んだが、新自由主義のもとに「リブ||ラブ時代」を反映して労働者階級の支持を得た自由党が政権を執り、一九〇六年から一九一四年の間に相ついで社会改良政策を遂行した。すなわち、失業労働者法は一九〇五年に、労働争議法、労働者災害補償法は一九〇六年に、無拋出老齢年金法は一九〇八年

に、最低賃金法、職業紹介法は一九〇九年に、国民保険法は一九一一年に、坑夫最低賃金法は一九一二年に、労働組合法は一九一三年に制定された。

労働者の権利を守ることによって資本家階級の全体としての権利と体制の維持をはかろうとするかかる新自由主義的社会改良政策の評価をめぐって、労働党は混乱し、ことに拠出制を基礎とする社会保険に関する限り、完全に分裂したのである。⁽⁴⁾一九〇五―一九〇九年の「救貧法と失業に関する王立委員会」(The Royal Commission on the Poor Law and Unemployment)の小党派報告に対する、ロイド・ジョージの回答であるともいわれた国民保険法について、ウェップでさえ保険は労働者の「自助と節儉」をおびやかすものであるとしか、当時評価を下し得なかった。小党派報告でウェップ夫妻が意図したナショナル・ミニマムは「社会的に認められた国民の最低限度の生活水準」を保障することにあるが、まず従来の救貧法対象を労働能力を有する者(Able-bodied person)と労働無能者(Unable-bodied person)とに分ち、各々に対する施策を貫く政策理念を意味し、これの保障は国家の義務とした。ナショナル・ミニマムが体系的に論じられたのはウェップの名著『産業民主制論』においてであったが、⁽⁵⁾ナショナル・ミニマムの概念を産業の枠を越え、社会保障、社会福祉にまで拡大したのは小党派報告書においてである。このナショナル・ミニマムが、その後「イギリス国民の社会通念」となったのは、ウェップ夫妻による小党派報告書の一大キャンペーンによるものであり、⁽⁶⁾労働党が「第一次世界大戦前に徐々にこの原理を目ざして前進を開始したこと」にもよっている。ベヴァリッジはかかる歴史的事情を考慮して、社会保障計画において所与としてのナショナル・ミニマムの確保の方法を構想するわけである。

1 社会保険原理の破綻と保障原則の模索

救貧法体制の「解体」を一層おし進めた一九〇八年の「無拠出制老齢年金」は、拠出制老齢年金(一九二五年の「拠出制寡婦、孤児および老齢年金法」(The Widows, Orphans, and Old Age Contributory Pensions Act)による)が成立するまでに、三度改正された。この間の改正と拠出制年金の成立背景には、人口構成の老齢化による老齢貧民の増加、とりわけ老齢労働者が、失業の脅威に不断にさらされていたこと、一九二〇年の戦後恐慌はことに長期間の失業の恐怖を増大させていたこと等の事態があった。一九二〇年十月のロンドンにおける失業者の大示威行進は、やがて「全国失業者運動」に組織され、この運動は流血の惨事すら伴いつつ、二年余にわたって、イギリス全土に波及した。これか

ら第二次世界大戦に至るまでの長く重苦しい大不安時代^{グレート・フレスト}は、社会保険と救貧法にとっても質的变化を迫られた苦悩の時代であった。

一九二〇年の失業保険法の改正は、かなり大幅に行なわれた。つまり、一九一一年法のもとでは、失業保険適用者は全労働者の六分の一にすぎなかったが、それを年収二五〇ポンド以下のすべての労働者（農業労働者、家事使用人、公務員、鉄道従業員などを除く）にまで拡大し、事実上全労働者階級に適用されるようになった。しかし、一九二〇年法は、制定とほとんど時を同じくして勃発した戦後恐慌で、たちまち暗礁にのりあがた。ことに一九二一年春から約三カ月にわたって続継された炭坑閉鎖は、関連諸産業に重大な打撃を与え、このため失業保険財政の余剰の消尽は、時間の問題となった。さらに大きな問題は、一九二〇年法で新たに被保険者となった人々の多くが、失業によって給付を受けるに必要なだけの拠出を行なう雇用機会を奪われていたため、納入期間の条件を満たし得ず給付を受ける権利を有していなかったことである。そこで当時の連立内閣は再び「失業贈与」(Out of work donation)を復活させるか、失業保険において保険原理を放棄して、失業給付を拡大するかを選択を迫られていた。「失業贈与」の復活によって、失業者に対して、慈恵ではなく、権利として救済を贈与するなど望みうべくもなく、結局相ついで三つの立法措置が講ぜられた。

第一の立法措置は三月に行なわれ、二つの「特別期間」を設け、最高十五週に限定されていた給付を十六週に拡大し、一方では保険数理に基づいて算定される「契約給付」(Convenanted benefit)のほかに、「無契約給付」(unconvenanted benefit)の制度を設けた。これは、後年失業保険制度の危機の深化とともに、基金が巨額の負債を負う端緒となったものであった。そして拠出率と同時に給付額も引き上げられた。だがこうした措置も、失業が恒常化するにつれ、失業者の生活を緩和するうえで効果をもち得なかった。その年の七月の第二の立法により給付期間を延長すると同時に、給付率が引き下げられ、扶養家族をもつ失業者の生活は一層困難になった。第三の立法として、その年の十一月から半年間に限って実施された「失業者の被扶養者法」(Unemployed Worker's Dependants Act)が制定された。これによりひとたび扶養者手当が支給されるや、時限立法にもかかわらずやがて恒常的制度となっていた。社会保険において初めて扶養者への給付が行なわれたわけである。

一九二四年には、第一次労働党政府のもとでいくつか失業保険法の改正が行なわれたが、失業保険基金の負債はなお五〇〇万ポンドを超えた。しかも保険給付がされても失業状態にあった多くの労働者は、ますます救貧法の居宅救済(Outdoor relief)に依存せざるを得なかったのである。失業基金の負債は増加の一途を辿り、一九二四年末の五〇九万ポンドから、炭坑を中心とするゼネストがあった一九二六年には一挙に

二、二六四万ポンドに膨張した。だがこうした事態を促進したのが一九二九年に勃発した世界恐慌であった。その年に成立した第二次労働党内閣は、失業保険問題に苦悩しつづけ、翌年には失業対策をめぐって内部対立が深まり、ついに崩壊する。この年には「標準給付(Standard benefit)」「契約給付」が一九二四年以降改称されたもの——および利子支払のために、基金の負担は八八〇万ポンドに上り、基金からではなく直接国庫から支払われることとなった「過渡給付」(transitional benefit)——「無契約給付」を改称——の額は二、二〇〇万ポンドとなった。一九三一年に任命された「失業保険に関する王立委員会」の最終報告によって、一九三四年の「失業法」(Unemployment Act)が実現され、これによりイギリス失業保険の歴史は重要な変化を遂げる。つまり、この失業法の意義は短期的失業に対しては保険制度を適用し、長期的失業については保険制度とは別に、失業扶助制度を確立し保険と扶助を分離したことにある。あらたに失業扶助局(Unemployment Assistance Board)を創設し、扶助規定(Ascistance Regulation)にもとづく厳しい資力調査(この場合「世帯別資力調査」house hold means test 方式)⁽¹⁷⁾によって、失業扶助を支給した。その際、資力調査の果たした役割がもたら経費の節約であったのは言うまでもない。このことは、保険原理そのものが、かかる慢性的失業に対応できないことを雄弁に物語っており、ベヴァリッジが彼の社会保障構想の前提に完全雇用政策をあげ、失業者問題でもなく、失業保険問題でもなく、失業そのものを問題としなければならなかった所以である。

かかる時期において、健康保険も「保険機構の性質上、現象的には著るしく異なった形相のもとにおいてではあれ、保険原理の破綻を憂慮せざるを得なかった」⁽⁸⁾と指摘されている。今われわれは健康保険に言及する余裕はないが、各方面に健康保険改革の声があり、とくに労働災害補償制度との統合を主張する声があった。健康保険の改革案としては、『フーバー報告』(一九二六年)「イギリス医師会」の『国民のための一般医療サービス』(General Medical Service for the Nation, 1930)「社会主義医師会」の『医療事業の社会化』(A Socialized Medical Service, 1933)「労働党」が主張した『国家保健サービス』⁽⁹⁾「A State Health Service 1934」(イギリス医師会)と王立諸学会とによって構成された「医療計画化委員会」の『中間報告』(Medical Planning Commission, Draft Interim Report, 1942)などが、医療国営化への過程に一石を投じたものである。⁽¹⁰⁾とくに、労働党が党の政策綱領として「国家保健サービス」を採択し、「統一的・包括的な公的医療サービスの究極的目的は、州会および州市会を通じて、すべての人びとに対して無料の医療を提供することであらうし、それはあたかも今日義務教育が無償で提供されるの

と同様である⁽¹¹⁾と論じたことは、重要である。前述した如く、ベヴァリッジ構想においては医療国営化を示唆するに止どまっている。だがベヴァリッジが当然かかる改革案、とりわけ労働党の医療国営化構想を自からのプランの中に前提せざるを得なかったのである。彼は医療保障の問題を、自からの課題から除外し、報告書の中ではもっぱら既存の認可組合制度の解体を進めれば、十分であると考えたのであろう。

以上の如く、失業並びに疾病保険制度は、一般的危機の下での大量失業の恒常化により、その保険原理は破綻し、その維持が困難な事態に直面するが、他方高齢者の生活保障が歩んだ過程と比較するとどうであらうか。

前述した如き失業の恒常化の中で、無拠出制老齢年金が濃厚に持っていた制止的原理は、改正ごとに緩和せざるを得なくなり、次第に増加する年金受給者に要する財政支出はますます膨張していった。資本主義的生産の循環過程から、すでに脱落した高齢者への政府支出の増大こそが無拠出制老齢年金とは別に拠出制老齢年金制度を生んだ直接的要因であった。拠出主義に反対する労働党の努力にもかかわらず、一九二五年法によって創設された拠出制老齢年金制度は、健康保険制度に包括されていた労働者をほとんどその適用対象とした。そして注目すべきは、すでに六五歳に達した被保険者および妻に対する週十シリングの年金を、「資力調査」なしで支給することを規定したが、この制度の成立に伴って、逆に失業保険制度は六五歳以上の高齢者への給付を打ち切ったことである。ここに拠出制年金導入の一つの狙いがあった。一九三七年の「任意拠出者法」(The Widows, Orphans, and Old Age Contributory Pension (Voluntary Contributors) Act)は、加入が任意ではあれ、その対象をいわゆる中産階級にまで拡大した。イギリス資本主義において、「瀕死の中産階級」が大きな社会問題となったのは、やはり両大戦間の時期である。「このことは、『労働者保険から国民保険へ』の一步前進を画する⁽¹²⁾」ことを意味し、保険の適用対象を、労働者のみに止どめおくことが出来なくなったことを物語るものである。

前述の通り、失業保険は保険原理が破綻したために扶助との融合形態へと移行したのに対し、年金制度は無拠出制年金から拠出制年金制度へと展開し、その対象を拡大する。一見逆説的にみえるこの事態は、いわば資本にとって現役労働力であるか、あるいは老廃労働力であるかといった労働能力の質的相異を反映したものである。

以上の如く、両大戦間における未曾有の失業とその恒常化が、単なる個別保険の枠内での弥縫策では事態の解決を不可能にし、ますます扶養主義への傾向を強くする。個別保険が保険事故 (Risk) として、生活の一部分の危険を保障する原則から、生活保障そのものへの原則の模索の

あれこれが、試行錯誤的に行なわれる。これらの諸問題はすべて歴史的課題として、ベヴァリッジ委員会へと託されるのである。「委員会」任命の当初の意図が、社会保険相互の重複や格差の手直、管理組織の合理化にすぎないものであったが、いわばそうした意図をこえて、ベヴァリッジはかかる歴史的課題に答えざるを得なかったのである。

2 ベヴァリッジの「二十四年構想」について

社会保険は、社会保険と公的扶助の統合と言われるが、その前段階に社会保険制度相互間の統一ないし統合の過程が進行する。イギリスにおける兩大戦間の時期には、社会保険統一への考え方がいくつかみられた。この時期には、ILOが社会保険統一の問題をとりあげるといふ国際的な動向を背景として、イギリスではJ・L・コーヘンが最も体系的にこの問題を論じている。⁽¹³⁾そこで今われわれはベヴァリッジの社会保険構想との脈絡の上で、一九二四年にベヴァリッジが書いた“Insurance for All and Everything”⁽¹⁴⁾における社会保険統一問題を概観しておくべきであろう。もっとも彼のこの論文は「体系的統一性とナショナル・ミニマム原理の貫徹という点ではまだ『ベヴァリッジ報告』の大伽藍には遠く及ばない。⁽¹⁵⁾」ともいわれる。だがベヴァリッジ社会保険構想の特質の一つは、所得保障体系と医療保障体系を分離したことにある。そしてベヴァリッジ報告書Ⅱ「四十二年構想」の中心は、なにより所得保障体系に置かれていたのである。H・エクスタインの指摘をまつまでもなく、ベヴァリッジが社会保険の前提として「包括的な保健およびリハビリテーション・サービス」を提案するとき「少なくともわれわれがこれまで論じてきたその他の諸報告の勧告と比較すれば、きわめて漠然とし、かつきわめて遠慮がちなものであった」⁽¹⁶⁾。それにもかかわらず、ベヴァリッジ構想は国営化された医療保障体系を論理的に前提として、構築されたものである。かかる構想の原型を、われわれは「一九二四年構想」にみる。そのために、これまであまり論じられることが少なかったこの論文をとりあげてみたい。

ベヴァリッジは“Insurance for All and Everything”の冒頭で、資本主義社会の労働者の生活が、労働力の販売で得る賃金により成り立っていることに、問題の根源を見出した。したがって、第一義的には雇用の安定こそが「すべての私的扶養義務やあらゆる健全な社会的活動の基礎である。⁽¹⁷⁾」と説く。失業による所得中断の危険性は、自己の過失でないにもかかわらず、家族の生活扶養義務が果たせなくなる事態を招く。

今日の社会にあつては、このリスクは特定の個人のみが遭遇する危険ではなく、総ての人々に可能性としてつきまとう危険である。かかる所得

中断の要因は五つのリスクとして考えられている。それは、(i)労働災害、(ii)疾病、(iii)失業、(iv)老齢、(v)扶養児童をもつ寡婦の場合である。この内、(i)~(iv)は既存の社会保険リスクとして適用を受けていたが、(v)は従来のどの制度からも外されていた。ベヴァリッジによれば、これら諸原因は「あらゆる生活の安定を脅やかすものであり、現代社会に個有の経済生活上の危険」⁽¹⁸⁾である。したがって個人的疾患というより、むしろ社会的疾患である。そしてこれら五つの貧困原因は、「誰れ一人として陥らないという保証がないという意味で、社会保険の『リスク』である」⁽¹⁹⁾とした。これら「リスク」は集団で対応すべき種類のものであり、個人の貯蓄は不時の出費に耐えられるものではない。そこでベヴァリッジは、かかる近代社会のリスクの集団的対応には保険の方法があるとする。ところがその保険とは「個々人の特定のリスクに対してかける個人保険料の拠出によるものであれ、社会や企業から無拠出による保険給付を受けるものであってもそれは保険である。拠出方法が自発的なものであれ、強制的なものであれ保険である。他方、給付が関係当局の判断に委ねられて行なわれたり、権利としてではなく善意として与えられたり、個々人に与えられる権利が資産があるために制限されるとすれば、それは保険とはいえない」⁽²⁰⁾と考える。つまり、一九〇八年の無拠出制老齢年金を批判したのである。ここにベヴァリッジ的な社会保険の考え方が出ているわけであるが、「四十二年構想」においてもこの考え方はほとんど変わっていない。そして、断わるまでもなく「権利として与えられる」と言う場合、拠出義務との対応で主張されているにすぎない。

さらに、彼は各々のリスクがもつ問題点を論じ、結論として Co-ordination of Insurance に至る。われわれはここで各々の問題点を詳述する紙巾がないので、社会保険の統一問題について論及するに止めたい。労働者災害補償制度、健康保険制度、失業保険制度、老齢（無拠出制）年金の四本の各種制度の統一（Co-ordination）とは制度の統合（Amalgamation）そのものを意味するものではない。単純に全体として（As a Whole）考えるべきものとして「各種制度の給付基準は夫々関連をもつべきである。諸制度間で重複や制度の間隙に落ちこんで窮乏に陥らないよう調整されるべきである」⁽²¹⁾とする。したがって所得の中断、喪失の場合には何らかの制度によってリスクがカバーされていること。そのためには労働者の総てを強制保険に加入させることが必要である、と考える。

拠出の点では、各種社会保険の統一 Unification は可能である。「使用者と労働者の保険料拠出は、一枚の保険カードと印紙をはることによって徴収出来るかも知れない」⁽²²⁾。しかしこれは社会保険統一の技術的問題であって、本質的問題ではない。むしろ問題の本質は給付の側面から考えるべきである。そして、彼は、既存の四制度を一つの包括的社会保険制度に統合するのではなく、少なくとも二部門の異なる機構——所得

保障と医療保障——が必要であると考える。すなわち「その根拠とするところは、疾病や傷病によって労働不能となる受給者と、それ以外の理由で稼働不能となる受給者との間の根本の違いに依拠して、二部門の異なる型の機構が必要である」とした。ベヴァリッジはそれを、a 労働不能部門（産業災害を含めて）（Disablement Section-including Industrial Accidents）と、b 失業および養老部門（Unemployment and Endowment Section）とし、前者は、認可組合や保険委員会を通し、保健省により管理され、後者は、労働組合および出来れば労使の協議体の協力を得て雇用局を通して労働省が管理するものとした。この段階では全面的な医療社会化にいたってはいないものの、労働者災害補償制度を廃止して両部門の中に吸収し、業務上・業務外疾病及び傷病の区別を止揚し、給付基準も健康保険と同様に扱うものとしている。つまり「二十四年構想」ではリスクの発生の認定および対応に医師および医療機関が介入するか否かを重視している。しかし依然として認可組合制度を存続させ、強制拠出原則を堅持しているなど「四十二年構想」における医療国営の前提条件と比し、かなり異なっている。この間のベヴァリッジの考え方の転換をどうみるかは残された問題点である。

しかし、より総合的な社会保険体系を企図するためには、これまで欠落させてきた扶養児童をかかえる寡婦（widowed motherhood）を給付対象としてとりあげ、「格差や重複のない一つの調和のとれた制度（one harmonious system）にすべての諸制度を結合（wedding）させること」である²⁴と考える。ナショナル・ミニマムを貫らぬことは明確には表現されていないが、各種給付水準を統一しようとした点で、その意図を読みとることが出来る。したがって、包括的な社会保険制度をもって、総ての労働者を適用範囲におさめ、その生活上のリスクに対し保険給付を支給し、もって貧困からの救済を図ろうとする点では、『ベヴァリッジ構想』の原型を、ここに求めてさしつかえなからう。

二 ベヴァリッジ社会保障構想とその諸原則

1 「委員会」設置に対する社会的要請

一九四二年六月、「社会保険と関連諸サービスに関する各省委員会」が設置された頃は、戦局さだかならぬ時期であり、この期に何故かかる「委員会」の設置をみるのであろうか。前項において社会保障への内在的必然性が表面化してくる歴史過程を一瞥した。ここでは当時の挙国一致内閣の性格に大きく左右された政治的背景についてふれ、「戦争と福祉」というこの一見パラドキシカルな問題とのかかわりで、ベヴァリッ

ジ委員会が設置された要因を考察する。

一九三九年九月一日のドイツ軍ポーランド侵入の二日後、イギリスはドイツに宣戦を布告したが、翌年の五月頃までは両国の交戦状態は不活発であった。言うまでもなく、東部戦線が戦闘の中心であり、そのために、イギリス政府部内の緊張感は稀薄であった。

しかし、一九四〇年四月以降、ドイツ軍のスカンジナビア攻撃とその成功は事態を一変させ、さらにフランスへの侵略の危機が切迫するにつれ、イギリスにおいては労働党との連立政権樹立の要請がさしめまつた課題となってきた。連立政権の目的は、労働者の戦争協力を確保するにあったことは言うまでもない。この保守党側の要請にもかかわらず、チェンバレン首相に対する労働党の対立感情は依然として敵しく、一九三九年九月二日の労働党執行部と労働組合会議（T・U・C）総評議会執行部との会議で、労働党はナチスとは完全に闘うが政権に参画すべきでないとの決議がすでに行なわれていた程である。だが労働党の協力なくしては、この戦局をのり切れないチェンバレン首相としては、労働党首アトリーにいかなる条件で政府に参画することができるか、重ねて打診していた。そこで労働党はチェンバレンを選ばず、結局チャーチルとの連立内閣組閣に同意した。その組閣における保守党側の譲歩は、一九四〇年当時の議会内の勢力関係に比し大幅なものであり、閣僚数において労働党が優位をしめることになる。この事情は終戦後ただちにこなされた総選挙における、労働党の圧倒的勝利への道を拓く契機となる。つまり労働党の歴史における新しい段階が今まさに始まることを意味していた。^{四〇}

労働党が入閣条件として確約させた事項は、(i)労働運動の健全なる持続、(ii)超過利潤税を一〇〇%引上げること、を前提として、全資源動員のために、政府に、あらゆる人間に国家のため必要なサービスをなさしめる権限、あらゆる経済財をコントロールする権限、並びにあらゆる企業活動を指導する権限を与えること。(iii)失業扶助手当支給に伴う、世帯資力調査(Family Means Test)の廃止(iv)戦争犠牲の平等な分担をはかるために、社会サービス政策を改善すること、の四条件であった。この内、(iii)のミーンズテスト廃止の条件はなかでも重要な条件とされ、これは困窮決定法(Determination of Needs Act, 1941)により、Personal Means Test方式におきかえられた。これを担当したのはA・ベヴィンで、労働党大会では高い評価をうける。^{四一}労働党は以上の条件で入閣するが、家族手当や労働者災害補償制度に扶養手当を加えるなど、戦時体制として不可欠のものは譲歩を得るが、一九二七年の労組法改正問題の如きは、拒否されていく。

だが以上の事情は事態の一面にすぎない。すなわち、労働党は、戦争遂行過程において、T・U・Cの傘下組合に対する影響力を非常に増

加させ、他方T・U・C・は「その後協議会を通じて、総ての重要な労働問題に関して定期的に政府と協議する機関」となっていた。そしてこの機能を通じて、T・U・C・は下部の不満を吸収し、戦争遂行能力を維持する役割を果たした。つまりG・D・H・コールが評するように、「一九三九年から一九四五年に至る大戦は、労働党を慰撫し連立政府の労働大臣をして彼に従ってくる労働者を管理させることを地盤として戦われたのである。」²⁷そしてこの労働・国民勤労相は言うまでもなく、戦後の国営医療事業の生みの親となるA・ベヴィンであった。

さて、以上の如き背景の下で政権に加わった労働党であるが、その主要閣僚であった労働・国民勤労相A・ベヴィン、首相代理アトリー、軍需相H・モリスは特に国民的指導者としての地位を獲得し、戦後再建問題、とりわけ社会保障に関してはこれら労働党出身閣僚が果たした役割は大きい。

戦後再建政策が問題となってきたのは一九四一年頃からで、一月には無任所大臣A・グリーンウッドが、戦後再建政策を研究する閣僚委員会の長となった。労働党内でも、第一次大戦後のあの戦後恐慌を再現しないために、再建委員会を党内に設置し、一九四二年には「旧世界と新社会——戦争と平和再建の諸問題に関する中間報告」(The Old World and the New Society—Interim Report on the Problems of War and Peace Reconstruction)という報告書がまとめられる。この報告書の国内政策の四つの基本的目標として、(i)完全雇用の確立、(ii)すべての市民に適切な健康と栄養を確保し、かつ老齢年金を含んだ社会保障の組織化、(iii)すべての男女の生活水準の維持、向上、(iv)すべての子供に対する教育機会の平等をあげている。これらをさらに具体的ににした報告書の出され、社会保障に関しては“National Service for Health, 1943”, “Social Insurance, Workmen's Compensation and a National Health Service, 1944”²⁸がある。

ところで、労働党の動向と並んで、T・U・C・の動きはどうであったろうか。T・U・C・は社会保障に対する要求として、かねてから度々政府に出し「社会保険の包括的考え方」について検討するよう圧力をかけてきた。ベヴァリッジは自伝“Power and Influence”, 1953の中でも、ベヴァリッジ委員会が設置された第一要因として、T・U・C・全国評議会が政府に働きかけたことを指摘している。²⁹

一九四一年二月六日に行なわれたM・マクドナルド保健大臣、スコットランド担当長官E・ブラウンとT・U・C・全国評議会代表との会見で、T・U・C・は特に健康保険制度の現金給付が、他の諸制度と比較して低いこと、被扶養者に対する給付がないこと、認可組合制度(approved society system)の下では被保険者間の不平等性が強化されること、さらに現行医療制度の不備をかさねて批判した。労働者災害補償制

度に対しても健康保険制度との関連で改善を要求した。⁽³⁰⁾ これまでに、各種の王立委員会等の改革案が少しも実現されてこなかったことに、労働側は強い不満を示した。労災補償が民間保険を通して行なわれていることについては、度々批判され、改革案が出されてきたが、一八九〇年に制度が制定をみて以来何ら改正されることなく存続してきたのである。そのためには、T・U・Cは個々バラバラな社会保険制度の欠陥を、全般的に検討するよう要求した。保健相は、この席でこの要求に答えることを約束し、これを契機として一九四一年六月、W・ベヴァリッジを委員長とする「社会保険並びに関連諸サービスに関する各省委員会」の設置をみることになる。

R・M・ティトマスは「戦争と社会政策」⁽³¹⁾の論文の中で、第二次世界大戦はイギリスの全国民が総力を結集して戦う戦争であり、この段階では、国民の肉体的健康を保持するために、積極的な全面的経済統制が必要であるだけでなく、「国民の志気」(civilian morale)を高揚させることが、国家にとって戦争戦略上の至上命令になった、と指摘する。祖国に献げる忠誠心を高めるためには、この戦争の目的を明確にしなければならない。イギリスがダンケルクの戦いから撤収した直後は、社会正義を訴え、特権の排除、所得と富の分配の公平、経済的社会的生活の抜本的改革を国民に説き、志気を高める必要があった。ティトマスはさらに次の点を指摘する。「戦争中に発展を見た社会的な政策は、階級・信条その他軍隊内の位階のいかんにかかわらずなく、国民全体の第一義的なニードをみたすことに集中した。過去の従軍による階級差や特権は徹底的に排除され、傷害を被り労働能力を失ったものに対する医療やリハビリテーションの総合的体系が、国家の手で組織されるようになったのもその一例であった。……はじめ特定階層を対象として創設された緊急医療サービスの組織と機構は、後日全国民を対象とする医療サービスの原型となった。」⁽³²⁾と。戦争遂行上、国民の全面的協力を得るには、家族扶養のニード(夫が兵役に服している間の妻子の所得維持)を満たすことがどうしても必要となってくる。家族扶養の必要性が切実なものとして考えられ、第一に労働災害補償やその他の制度に、扶養手当が加給され、第二に戦傷病者年金と労働災害補償年金とが多くの点で統一されてくる。これらが実現されるのは、戦時と平時、軍人と一般市民の間における平等、無差別の原則という考えによるものである。

ベヴァリッジは、報告書の最後で、国民一人一人が戦争遂行に全力を傾けることが出来るよう、戦時にあって平和のための計画を書いていると述べ、困難な時局ではあるがむしろ計画を練る好機でもあるとも考えている。「戦争は国民的統一をもたらす……国民的統一感情のために、また共同目的のために個人の利益を犠牲にする用意ができていたために、いろいろな変革をもたらすことが可能であって、それらの変革

は、いったん起れば誰れもそれを進歩として受け入れるであらうけれども、戦争以外の時期では企てることのむずかしいものである。」と。つまり、ベヴァリッジは戦争という国民的連帯の高揚した時期に、「国家と個人の協力」を前提に、国家の強力な権力を背景に自由に社会保障構想を練ることが出来たのである。そして何よりこの『報告書』は、戦時下における国民の志気を高揚せしめ、聖戦が終結すれば、新しい社会が到来すると国民に過大な期待をいだかしめるに、十分その役割を果たしたのである。

2 社会保障概念と諸原則

前項において第二次世界大戦のさなか、戦後再建計画の一環として、「ベヴァリッジ委員会」⁸³⁾が設置されるに至る政治的背景の一端をみた。われわれは、さらに進めて『ベヴァリッジ報告書』の内容に立入って、過去四十五年間に及ぶ社会保険ならびに関連諸サービスの歴史的経験を媒介としつつ膨大な調査研究に基づいて構想されるに至る、「社会保障体系」を考察したい。

報告書の冒頭で述べられているのは歴史的考察である。ここではきわめて概観的に考察されているが、その意図は、二十世紀初頭に初まるリベラルフォーム（自由主義的社会改良）による社会諸立法の制定・修正・変容の歴史過程に、謙虚に学ぼうとしたものである。したがって、ベヴァリッジの社会保障構想を支える諸原則は過去の歴史の発展を把えたものといえる。そこには保険原則に執着している古い体質の側面と、保険原則の限界を見究め、それを止揚した方法を大胆に内包するといった新しい側面がある。したがって、ベヴァリッジ報告書には、イギリス資本主義体制の揺らぎを支えるために政策主体としての国家が、労働者から国民一般への生活構造に深く関わってゆく、政策拡大の論理を読みとることが出来る。ベヴァリッジの社会保障概念や原則を、しばしば資本主義社会における典型的な社会保障のクライテリオンとして論じられることが多いが、そこでは、形骸化されたクライテリオンとしての意味しか持たされず、「社会保険から社会保障」への転換の必然性、歴史の重い轍のきしみは聞こえないのである。

英国のある歴史家の言葉によれば、将来二十世紀のイギリスを回顧するときに忘れてはならないものに、この『ベヴァリッジ報告書』があるتماदैいわれる。二十世紀の前半と後半をわかつ分水嶺に立ち、「Beverly Way」を指示した『報告書』の内容を次にみることにする。

さて報告書は、第一部、まえがきと要約、第二部、提案された改革の方針とその理由、第三部、三つの特殊問題、第四部、社会保障予算、第

五部、社会保障計画、第六部、社会保障と社会政策・附録A 政府アクチュアリーによる覚書、B 社会保険および扶助の現行制度、C 文書または口頭で証言を提出した団体および個人の名簿（政府機関を除く）、D 簡易生命保険の問題、E 種々の保険形態に要する管理費、F 諸外国との比較、G 諸団体の覚書（別冊）からなる。二百九十九頁、十二万語におよぶ報告書である。そこでわれわれはベヴァリッジの論述とは多少前後するが、第五部を中心に社会保障の概念、その方法、さらに諸原則についてまず考察したい。

ベヴァリッジによれば、社会保障は、なにより窮乏（want）に対する攻撃である。かのジョン・パンヤンの『天路歷程』になぞらえた行くてをはばむ五つの巨人のうち、この窮乏はある意味では最も基本的で、ある意味では最も攻撃しやすいものであると考えられている。窮乏の原因をつきとめ、それに対する攻撃から社会保障はその外貌をととのえてくる。ベヴァリッジは次のように社会保障の範囲を規定している。「ここでいう『社会保障』とは、所得が失業、疾病又は災害によって中断された場合にこれに変わるための、また老齢による退職、他の人の死亡による扶養の喪失さらに出産、死亡および結婚などに関する特別の支出を賄うための所得を保障することを意味している。」さらに続けて所得保障の水準と内容との関連を次のように述べている。「第一義的には、社会保障はある最低限度までの所得（income up to a minimum）を保障することを意味しているが、所得の保障は、できるだけ速かに所得中断を終らせるような措置に結びつくように計画されなければならない」⁽³⁴⁾。したがって、社会保障は個別制度の単なる集合体ではなく一定の体系化を志向する。

こうした社会保障計画はまず三つの「前提」（assumptions）にもとづかないかぎり、その機能は十分なものとならない。その三つの前提とは一、一五歳までの児童、全日制教育を受けている場合は一六歳までの児童、に対する児童手当、二、社会の全員が享受しうる疾病の予防および治療ならびに労働能力回復のための総合的保健およびリハビリテーションサービス、三、雇用の維持すなわち大量失業の防止である。⁽³⁵⁾

こうした前提の上に築かれる社会保障計画は、三つの異なった方法によって行なわれる。つまり国家による社会保険（social insurance）と国家扶助（national assistance）、任意保険（voluntary insurance）の三つの方法である。とりわけ、社会保険は、社会保障計画の中でも最も重要な所得再分配の手段たる地位を占めている。この社会保険の性格（nature）および諸原則は、ベヴァリッジの社会保障構想においてばかりでなく、イギリスの社会保障制度におけるすぐれて特徴的な面をもっている。先にふれた社会保障の三つの前提も、さらに社会保障の全体系も、この中心的存在たる社会保険の性格と諸原則を明確にすることによって、おのずから夫々の機能が明確となる。

基本的地位を占める社会保険は「被保険者自身またはその保険料負担者からの事前の強制保険料徴収を条件として、個人の資力と無関係に請求のあった時に現金給付を行なう制度」⁽⁸⁷⁾である。つまり保険料の拠出とひきかえに、権利としてミーンズ・テストなしで最低生活水準までの給付 (Benefits up to subsistence level) が支給されるわけである。この拠出制の原則は、ベヴァリッジの社会保障構想の中でも、最低生存の原則とならび重要な特徴を示しているために、詳細な考察をすべきであるが、後に社会保険料拠出問題のところでも論及することにし、社会保障計画を行なうにあたって立案した六つの原則と称される問題に進むことにする。

六つの原則とは次のものである。(i) 均一額の最低生活費給付 (Flat rate of subsistence benefit) (ii) 均一額の拠出制 (Flat rate of contribution) (iii) 行政責任の一元化 (unification of administrative responsibility) (iv) 適正給付額 (Adequacy of benefit) (v) 包括的保険給付 (Comprehensive-ness) (vi) 被保険者の分類 (classification)。

第一の原則は、失業や労働不能に陥いつて所得が中断し、退職によつて所得が喪失したとき、その額にはなんら関係なく、均一の最低生活費給付が支給される。例外は一時金と業務上災害または疾病による長期の労働不能の場合である。この均一額は、諸外国（ニュージーランドを除き）ときわだつて相違する点である。アメリカやヨーロッパ大陸は多くの場合、社会保険給付額は、出来るかぎり、個々の被保険者の賃金や所得に近づけようとする能力主義的傾向にあるが、このフラットシステムは個々の被保険者の得ていた賃金や所得とは全く関係なく、一率に均一の給付を行なう。ただしその給付額は最低生存を賄うことが可能になる額である。ベヴァリッジは過去のイギリスの社会保険の給付額について、その支給額の根拠が一度として綿密な社会調査に基づいた最低生活費から割りだされたものでなかったと批判している。フラットシステムをとるかぎりこの批判は正しい。ベヴァリッジはロイド・ジョージ以来のこのフラットシステムを継承しつつも、その給付額は科学的な社会調査に基づいた最低生活費から割りだされるものであり、他になんの資産がなくても、この均一の社会保険給付で最低生活が確保されるべきであるとした。ベヴァリッジ社会保障構想の骨子である最低生活費の原則 (Principle of Subsistence) とはかかるものであった。

第二の原則である均一額の拠出制は、第一の原則と表裏一体をなし、被保険者の資力に関係なく、均一額の強制保険料が徴収される。そして「資力のある者は納税者として国庫に対して、したがつて社会保険基金への国庫負担分としてより多額に納入する」⁽⁸⁸⁾ことになる。ただこの場合、業務上災害に対する危険率の多い産業に特別課する産業賦課 (Industrial Levy) は例外である。この均一額の保険料拠出方法は、年収七五

ポンド以下の者は、保険料徴収免除を受けることになっているものの、低賃金階層に厳しい逆進的性格が濃厚である。ベヴァリッジプランへの批判の多くは、このフラットシステムに向けられたものであった。

第三の原則は行政責任を一元化し、能率と経費節約をはかるため、中央に社会保障省を設け、地方に社会保障事務所を設置する行政機構の合理化を意図している。

第四の原則は、給付が、その額および期間においても適正 (Adequacy) であるべきことを意味している。提案された均一額の給付は、すべて普通の場合それだけで他に資産がなくても生存に必要な最低の所得 (the minimum income for subsistence) を保障するに足りるよう意図されている。さらに給付期間においても「所得の中断あるいは失業が長期にわたることによって、その条件や取扱い方法が変わることはあり得るが、一時的な性質の事故に対する場合を除いて給付はニードの続くかぎりミーンズテストなしに無期限に続く」⁽³⁹⁾ものでなければならない。これにより第一の原則がより明確に理解されるであろう。しかしながら、保険理論上、ニードの欠くかぎり無期限に支給することは不可能である。かなり進歩的な提案であり、ベヴァリッジの社会保障理論上当然の帰結でもあるが、結局、後の政府白書においても、労働党政府においてさえこの原則は拒否されていく。

第五の原則は、社会保障がその適用対象においても、ニードにおいても包括的でなければならないとしている。これまでの社会保障制度は、その適用対象の範囲が限定されていたが故に、さらに制度の網目が粗雑であるがために、社会保障で救済され得るはずの貧困がなお多く残存していたことへの反省にたっている。ニードにおいて包括的であるといっても、何が社会保障の適用対象のリスクとなるかについては、一定の原則がなければならない。ベヴァリッジは、それを「社会保障を適用することが正当と思われるほど一般的 (General) かまたは画一的 (uniform) であるリスク」⁽⁴⁰⁾という表現を用いて、こうしたリスクは、国家扶助や任意保険に委ねるべきでなく、社会保障の方法で行うべきであるとしている。この原則は、とくに社会保障の範囲の問題にもかかわる、理論的に論議の多いところであるが、これ以上のことはのべていない。しかし「ニードの八つの基本的原因」について、具体的に社会保障における包括的なニードをあげながら論じているので、ここに第五の原則に対する考えの投映をみることが出来るであろう。さいわいに次の第六の原則との関係で展開されているので、あわせてのべることにする。

第六の原則は、イギリスのすべての国民を六つの適用クラス (I 被用者、II その他の有業者、III 主婦、IV その他の労働年齢にある者、V 労働

年齢に達しない者、Ⅶ労働年齢を超えた退職者⁽⁴¹⁾に分類したものである。これらの分類は基本的には、就業形態と労働力の有無およびそのニードをかみして分類されたものといえよう。Ⅰクラスの者は見習契約を含む雇用契約にもとづく報酬によって生計を立てている者である。このクラスに属する被保険者は雇用主に提出して印紙を貼布してもらい雇用手帳(employment book)を持つことになる。Ⅱクラスの者は収入を得るために働いている者で、Ⅰクラスに属さない者、雇用主、商店主、左官、農民すなわち小作人および農場主、漁民、芸能人、専門的又は個人的サービス業者、ならびに戸外労働者を含む。また年収七五ポンド以下の者は適用免除を認められる。Ⅲクラスは、労働年齢にある既婚者で夫と同居している者である。雇用されて収入のある主婦の場合、Ⅰクラスに属する者として保険料拠出をするか、あるいは適用免除を認められた者として働いても自己の保険料拠出をしないか、そのいずれかを選択することが出来る。Ⅳクラスは、主に十六歳以上の学生、無給で家事に従事している未婚女子、資産生活者、および盲目あるいはその他の身体障害により労働能力のない者で、社会保険計画の下で給付受給資格のないものである。このクラスは保障カード(security cards)を持ち、これによって保険料を支払う。しかしその年間所得が七五ポンド以下であれば適用免除を認められる。Ⅴクラスは、労働年齢に達しない者で、一六歳以下で全日制教育を受けている者全部を含む。Ⅵクラスは、すでに労働年齢を超えた退職者で年金受給の最低退職年齢は男子六十五歳、女子六十歳であり、この年齢を超えてなお働き続ける者は保険料を支払い、Ⅰクラスに属する者として取り扱われる。全国民を一本の制度の中に包括するための基礎的分類である。

以上が全被保険者を分類したごく基本的な定義である。これらの各クラスによってはそのニードもまた異なってくる。ベヴァリッジがかかげる社会保障の八つの基本的ニードは次のようなものと総括される。すなわち、一、失業、二、労働不能、三、生計手段の喪失、四、退職、五、女子の結婚による諸ニード(一)婚姻による結婚一時金、(二)出産に伴うニード、(三)夫の収入が、その失業・労働不能または退職により中断または喪失した場合に夫と共に受給する給付や年金、(四)死別、(五)離別、(六)家事労働に従事出来なくなった場合等のニード)については主婦のための対策によっておこなわれる。六、葬祭費、七、児童(児童手当)、八、疾病または廃疾(総合的な保健サービスならびにリハビリテーションサービス)の八つのニードがあげられる。これらニードと、分類された被保険者との関係は、第一表に示される。つまり、これらが第五の原則でいわれた社会保障として正当と思われるほど一般的(general)か、または画一的(uniform)であるリスクなのである。ベヴァリッジがあげるニードの特徴は包括的なことにあるが、特に経済的弱者である主婦のニードを別個にとりあげたことにある。われわれはそこに、社会保障段階の社

会保険が、扶養主義への傾向を強く示している姿をみるのである。

3 社会保障統合への諸改革

前述した如き社会保障体系の達成の為に、既存の諸制度を改革しなければならぬが、ベヴァリッジは、三つの指導原則に立って、大胆に提言する。その改革の提言にあたっては実に丹念な調査と、関係諸団体の意見聴取を行なうが決してそれにとらわれることなく、社会保障原則に即して行なわれた。

改革事項は二十三項に及び、夫々の改革方向とその根拠について述べ、改革によって得られる利点につき詳細な理由を付けている。この改革を大別すると五つの方向で要約することが出来る。まず第一に、行政機構の点でみると、社会保障省を設置し、雇政策も含め社会保障の現金給付業務を一切行なわせる。従来の扶助委員会の業務もこの社会保障省に移行させ、専門職に行なわせる。ただ収容施設や社会福祉のサービス業務は、これを地方自治体業務とした。第二に、医療保障の問題をみると、医療を現金給付の管理機構から分離し、国民を対象とする包括的な医療サービスを創設する。この医療サービスは、保健局の監督下にあるすべての医療と各種の労働不能を網羅するとし、それに伴って、平等の強制抛出に対して不平等の給付をあたえていた現行認可組合の制度を廃止する。⁽⁴³⁾第三に、労働者災害補償制度の改革は、まずこれを廃止し統合社会保障制度のもとに包括する。⁽⁴⁴⁾第四に、給付の問題である。これはニードを包括的に行う方向での改革と、各種給付間の調整、および受給条件をそろえると言った問題にわかれる。例えば改革九「失業、労働不能、および退職に対する給付および年金の額を一樣化する」、⁽⁴⁵⁾改革十一「失業および労働不能給付のための抛出台を一樣化し、年金のための抛出台はこれを改訂する」、⁽⁴⁶⁾さらに年金は退職を条件として支給すること、失業給付は、失業の継続期間中、無期限にその全額を支給するが、失業して一定期間を経ると労働センター、または訓練センターにかようなことを条件とした。これは労働不能給付でも同じような条件が課せられる。すなわち、改革十三「労働不能給付は、特定の生活態度をとることを条件として、不能の継続期間中無期限にその全額を支給する」というものである。⁽⁴⁷⁾これらの条件は、市民的義務とし当然従がわねばならぬ条件とされたものである。ベヴァリッジは、保険料抛出は市民の義務である。かかる義務を果たさなかったがため受給資格が得られず、国家扶助に転落するのは当然の罰である、とも極言する。第五は社会保険の適用対象を包括的にする問題である。これまで適用除外されていた(a)国家

第1表 社会保障の適用クラス別による人口

(1939年7月のグレート・ブリテンにおける概数)

区 分	人口数 (百万)	社 会 保 障 計 画 と の 関 係								
		拠 出 規 定	社 会 保 障 規 定							そ の 他
			医 療	葬一時 祭金	退 年 職金	労能 給不 付	失給 業付	訓練 給付 (f)	業年 務上 金	
I. 被 用 者	18.4	者雇用手帳による毎週の拠出により保険される	×	×	×	×	×	—	×	移転及び住宅一時金：業務上一時金 婚姻一時金出産一時金、寡婦給付、保護者給付、離別給付
II. その他の 就業者	2.5	職業カードによる拠出により保険される	×	×	×	×	—	×	—	
III. 主 婦	(a) 9.3	結婚すると主婦保険証書により保険される	×	×	×	—	(c)	×	—	
IV. その他の 労働年齢に あるもの	2.4	保険カードによる拠出により保険される	×	×	×	—	—	×	—	
V. 労働年齢 に達しない 者	(g) 9.6	な し	×	×	—	—	—	—	—	
VI. 労働年齢 を越えた退 職者	4.3	労働年齢の間の行なった拠出により保険される	×	×	×	—	—	—	(e) ×	
合 計	46.5									

原註(a) 1,403万人と推定される就業既婚婦人は、第3クラスの人口に含まれ、第1、第2クラスから除外されている。(b)13週間以上にわたる疾病、(c)就業しており適用免除されているとき。

(d) 適用免除されているが就業しているとき。

(e) 退職年金に達する以前に支給され、かつ退職年金よりも高額なとき。

(f) 必要なときは、移転及び住宅一時金を含む。

(g) 第4クラスに示された数字は、現行の最低教育終了年令即ち14歳による。この報告では、児童手当の関係では、最低教育終了年令は15歳と仮定されている。

(註) “Social Insurance and allied services” by W. Beveridge p. 123.

公務員、地方公務員、警察官、看護婦、鉄道、その他の年金制度のある職業など、特定業種に従事する者、ならびに失業保険に関しては個人的な家事労働に従事する者、(b)年収四二〇ポンド以上の報酬を受ける非筋肉労働者⁽⁴⁸⁾を適用対象にされる。ベヴリッジ構想の狙いが窮乏の予防にある以上、制度は全国民を対象とするのは当然の帰結である。

以上の諸改革の中で、特に問題をふくんでいるのは、労働災害補償制度の解体と認可組合制度の廃止である。ここでは特に労災補償制度の解体にしばって以後論及していきたい。

一八九七年に創設され、社会保険(議論の多いところであるがあえて社会保険に含めれば)中最も古い歴史を有する労災補償制度が、社会保

障段階に至って解体された理由はどこにあるのであろうか。ベヴァリッジは、従来の労災補償制度の欠陥を九項目におよんで批判するが、それを要約すると次のようになる。

- (i) 現行制度は最後の手段として訴訟にもちこめることになっていたため、正式な訴訟手続によって解決される可能性はあるが、莫大な訴訟費用と時間がかかった。そのため当面のニードに対応出来なかった。
- (ii) 労働組合、認可組合、その他の団体の有効な支援を受けられない被用者の場合、公正な取扱いを受けにくく不利である。
- (iii) 使用者責任に対する強制保険は、炭鉱業以外（これも一九三四年になって施行された）に義務づけがなかったため、使用者はいかなる方法で保険をかけてもよかった。そのために私的保険会社が介在し、むしろ補償の支払を難かしいものにした。
- (iv) 損害賠償は、一時金の支給によって処理されることが認められていたため、永久的もしくは長期の労働不能の場合には「生涯の所得の源泉 (permanent source of income)」とはなり得なかった。こうした廃疾状態となった者に、一時金の支給のみですまそうとするやり方は外国にも例をみない。社会保障の見地から、当然認められないものである。
- (v) 労働不能に対する補償は、業務上のものであることの因果関係を立証しなければ支給することが出来ない。きわめて決定困難なものを基準にして行なわれる。私傷病であれば健康保険による給付を受けることになる。管理上きわめて問題が生じやすいところである。
- (iv) 被扶養者の定義が、他の社会保険の場合と異なっている。
- (vii) この制度の事務費は、国の強制社会保険に使用されている事務費より高い。資料によれば保険会社に支払われた保険料の四五%が事務費で占められているところすらある。それだけ給付費が相対的に少なかったことを物語るものである。
- (viii) 業務上の疾病と災害を同様に補償の対象に加えることは、原理上は必要であっても、その責任を個々の使用者に負わせてしまうことは穏当でないことがある。疾病の場合漸進的にあらわれてくるだけに、その原因を決定し、発生時期を明らかにし、業務上のものかどうかを決定し、どの使用者に責任があるかを決めることは難かしい。その上、業務上の疾病にかかった徴候のみられる被用者は解雇される危険もある。
- (ix) 業務上災害又は疾病に陥った被用者の稼得能力を、出来るだけ早く、最大限回復させる措置がとられてこなかった。最も重要な目的にもかかわらず、こうした欠陥が四十五年間にわたって存続してきた理由は、補償責任の方法を個々の事業主の自由選択においたためである。

業務上の災害は多くの場合、治療の段階で入院加療を必要とし、それ以後は治療後のリハビリテーションを必要とすることが多い。したがって稼得能力を出来るだけ早く、最大限回復させるためには、リハビリテーションを含む包括的な保健医療サービス組織を必要とする。⁽⁴⁹⁾

以上、述べてきた労働者災害補償制度の欠陥の指摘は、前述した社会保障原則に立つて行なわれたものである。現行制度が他の社会保険制度に比較しても、さらに諸外国の労災制度と比較してみても、非常に多くの欠陥を有していたがために、かえって一層徹底した解体を促し、総合社会保険に包摂されることになる。それを可能ならしめたのは、労働不能の原因を問わず、その稼得能力を回復するために、リハビリテーションを含む総合的な医療サービスが、社会保障体系の前提として構築されていたからに外ならない。

4 均一抛出による「tripartite system」の出現

社会保障の財源調達がいかなる方法で行なわれるかは、社会保障の形質にかかわる問題である。保険主義 (Versicherungsprinzip) を貫く場合であれ、扶養主義 (Versorgungsprinzip) に移行する場合であれ、社会保障の所得再分配の質を規定するものは、かかって資本の負担の度合にある。ベヴァリッジが踏襲した社会保障の費用負担方式は均一抛出 “flat rate of contribution” による三者抛出主義 “tripartite system of contributions” であった。三者とはいうまでもなく被用者、使用者、政府をさす。「社会保障の組織原理が保険主義を守るときは、被用者抛出のほか使用者抛出をとまうのが一般であり、これに国家負担の加わることも少なくない。また組織原理が大きく扶養主義に傾くときに、負担の区分は次第にうすれ、費用は公共資金を通じてもっぱら納税者が支弁するようになる。いずれにしても社会保障の源泉は、直接には被用者、使用者および国家のほかなく、この三者間の費用分担における多様な組合せのなかに、社会保障の有効を確定する合理性——最低生活を維持する量と所得再分配を実現する質——が求められるのである。⁽⁵⁰⁾とすれば、われわれはこの三者の相互関係と、負担の比率を問題としなければなるまい。こうした財源調達方式のありようが、たんに被用者負担の多少にかかわる問題にとどまらない。それが「制度の形質に影響し給付の基準に作用するのであって、社会保障の機能の理解と本質の把握に直結する問題を包有している」⁽⁵¹⁾からである。ところが、フラットレイトによる三者抛出主義の各々の関与の理論的根拠は弱く、むしろ「権利としての給付」を受けるために免罪符として抛出するにすぎない。社会保障構想の全体系からみれば、児童手当、包括的医療保障および国家扶助は、ほとんど国庫負担（一部地方税も入るが）で賄なわれるものである。

したがって、国庫負担の増大にこそ、この構想の特徴がある。それにもかかわらず、報告書の随所で、ベヴァリッジが執拗に保険主義を固守しつづける理由はどこにあるのだろうか。

ベヴァリッジによれば、租税方式による財源調達ではなく、社会保険料としての拠出原則こそ、イギリス人の多くの考え方を示すものであるという。この拠出原則は諸団体はもとより、T・U・C・総評議会にすら支持されているという理由を三点ほど掲げている。

(i) 被保険者自身が支払い可能であり、支払いを希望し、支払わないよりは支払うほうがよいと考えている。資力に関係なく保険料を拠出することが、受給のさい資力調査^{ミーンズ・テスト}を拒否するための最善の理由となる。

(ii) 社会保険基金は、一定の責任と一定の収入源をもつ独立会計にすべきである。被保険者たる国民は、一定の拠出に対して一定の給付をあたえられるが、それ以上のものはあたえられないということを理解し、制度の効率的運営を支持するようになり、国家とは無償の贈り物をする天使であるという誤った観念をけっしていだかないように指導されなければならない。

(iii) 保険証書によって各人に拠出させるということは、管理上きわめて好都合である。とくに、社会保険が全国民に適用されているような場合には、各人の生活様式の違いを考慮して全国民をいくつかに分類し、それぞれのニードに応じて給付の支給ができるので、管理上はなはだ都合がよいのである。保険料が拠出されると、これが自動的に記録され、それによってある特定の給付に対する被保険者の受給資格請求権を審査できる⁵²のである。

つまり拠出主義を支持する理由は、救貧法に長らくまつわりついてきたミーンズ・テストに対する労働者の拒絶反応であり、政策主体の立場からの「無償の贈り物をする天使」と考えるなといった警告であり、ただか管理上の都合の良さなのである。したがって、こうした考え方で、使用者負担の根拠は一層不明確なものにならざるを得ない。つまり、国庫負担は「納税者として支払い能力に応じて租税を約める」ものであり、被保険者負担は「収入や支払能力と関係なく、均一給付に対し均一拠出」をするものである。使用者負担については、労働災害に対する使用者無過失賠償責任“Employer Liability”として負担する根拠はあるが、それ以外のリスクに対して拠出しなければならぬ強力な根拠はない、とする。何らかの根拠があるとすれば、それは一種の雇用税“A tax on the giving of employment”と考えるべきだ。したがって、使用者負担は利潤や支払能力とは無関係に、雇用労働量に比例して支払われるものであると考える。ベヴァリッジは、この使用者負担を企業の労

第2表 男子、妻および子を含む4人世帯の社会保障
給付（現行制度において被保険者である階層）

	戦 前		戦 後	
	金 額	期 間 お よ び 条 件	金 額	期 間 お よ び 条 件
失業給付	週33シリング	26週間（その後は資力調査による扶助に切り換え）	週56シリング	無期限で資力調査なし。失業が長期化する場合には職業訓練センターにかよふことが条件
業 務 外 労働不能 給 付	週15シリング	26週間。これをこえる期間中は週7シリング6ペンス。付加給付を支給されることがある。	週56シリング	無期限で資力調査なし
老齢年金 給 付	週20シリング	—	週40シリング	退職による支給。退職を1年延期することにより週2シリングの増額（経過期間後にはじめて完全給付。それまでは暫定的に資力調査による扶助給付を支給）
寡婦給付	週18シリング	—	週40シリング	稼得のある場合は一部減額。ただし最初の13週間は1週52シリングとして、減額を行なわない
出 産 一時金	2 ポンド	—	4 ポンド	—
就業中の 妻の出産 一時金	2 ポンド追加	—	13週間について週36シリングの追加	—
葬 祭 一時金	なし	—	20ポンド	児童の場合は減額
業 務 上 労働不能 給 付	1 週30シリングを限度として収入の半額	一時金の場合 は割引原価	13週間について週56シリング。その後は週56シリング以上76シリングを限度として収入の3分の2を支給。ただし完全廃疾の場合は割引原価の一時払いなし	—
医療給付	男子に対する一般医の医療、場合により付加的医療給付あり	—	全世帯に対する、入院、歯科、眼科、看護および保養所収容を含む包括医療サービス。医療後の職場復帰サービス	—

（原註） この表にある戦前の給付額のなかには、今次大戦中に改訂されたものがある。本報告書作成時の失業給付、労働不能給付は、それぞれ5シリングないし3シリングだけこの表の数字よりも増額されている。業務上労働不能については、戦前の最高限度額週30シリングは35シリングに引き上げられ、児童手当は第2子まで1人につき週4シリング、第3子以後は1人につき3週シリングだけ増額された。年金については、女子の受給年齢が65歳から60歳に引き下げられた。これらの改正により、失業保険、健康保険ならびに年金の拠出額も引き上げられ、成人男子の総拠出額は1938年の週1シリング7ペンスから週1シリング10ペンスに増額になった。

（註） (1) 出所は第1表に同じ。Ibid., p. 113. 邦訳173ページ。
(2) 時期区分欄の戦後は「社会保障計画案」とすべきであると考えるが、ここでは邦訳のままとした。

第3表 工業労働者世帯の社会保障支出, 1937~38 年価格示表

(単位 週当りペンス)

支 出 費 用 (1)	1 世帯当り支出 (2)	成年男子 1 人当り 支出 (3)	成年男子 1 人当り 支出の25%増し (4)
任意保険への保険料, 年金 基金への支払いなど	28.50	21.88	27.35
医療費。ただし入院, 一般 医, 歯科, 眼科, 助産婦, を 看護, 医薬品, 医薬器具を 含む	20.00	15.36	19.20
強 制 保 険 拠 出	24.75	19.00	23.75
合 計	73.25	56.24	70.30

(註) 出所, 前掲第1表に同じ。Ibid., p. 115, 邦訳 175 ページ。

働費用とすべきものと考ええる。すなわち「直接雇用税だということも出来れば、また賃金への追加だとみることもできよう。これが生産費に加わる点では賃金とも似ているし、賃金から支払われる被用者拠出とも似ている。使用者負担はこの意味で正当な生産費とみることができるしまたそうみるべきである」。⁶³⁾

ところで、労働災害に対する使用者無過失賠償責任の確立は、業務上の災害、疾病に対しては、使用者がその賠償責任を負うことを意味している。だからこそ、使用者がその賠償費の全額を負担してきたわけである。だが、ベヴァリッジ構想にあつては、労働災害補償制度は解体し、総合社会保険制度と包括的医療保障制度の中に吸収されている。つまり労災補償制の給付を所得保障部分と医療保障部分に分解したわけである。そして総合社会保険制度の中に吸収された業務上の労働不能に対しては、フラットレートによる三者拠出主義原則を貫くのである。もともと資本の負担としなければならぬものが、社会保障体系に組織化されることによって、その無過失賠償責任原則は止揚されたことになるのであろうか。この点ベヴァリッジの現実主義的思考は原則論より実態を重視したものである。

最後にフラットレートの三者拠出主義をとる場合、保険料がいかなる水準のところ決められ、低所得階層にどのような影響をおよぼすかが問題となる。政府アクチュアリーのもモランダムによれば、被用者男子の保険料は週四シリング三ペンスと仮定されている。個々人の資力の格差にかかわらず、この額は社会保障のために支払うに妥当であろうか。

第2表に比較されているように、戦前週一シルセペンスを拠出する者が権利として得た給付と、ベヴァリッジプランによる週四シル三ペンスの拠出の場合をみると、たしかに給付額の増大のみに止どまらず、給付期間や範囲の点でも拡大され、かなり改良されたことを示している。特に葬祭費が新しく加えられ、医療保障が包括的医療サービスとなった点で、著るしい改善がみられる。

保険料の負担額の点で、若干考察を進めてみよう。戦前の労働者世帯が、社会保障経費として支払

つていた額はどれくらいにのぼるのであろうか。第3表は、社会保障支出として、第一に、任意保険の保険料、第二に、医療費（入院、一般医、歯科、眼科、助産婦、看護、医薬品、医療器具を含む）第三に、強制保険料を含めて考えている。この工業労働者世帯の賃金稼得者数は一・七五人である。成年男子一人当りの社会保障支出は五六・二四ペンス（戦後の物価上昇率に調整すると七〇・三〇ペンス）で、このうちで強制保険の占める割合は約三五％にすぎない。つまり、後の残りは社会保障の不備を補足するためにかけられていたものである。こうした実態から、ベヴァリッジは彼のプランで必要とする四シリリング三ペンスの保険料は、平均的労働者世帯であれば支払い可能な額であると結論する。つまり、従来任意保険などにまかされてきた部分を、国家の社会保障制度のなかに吸収することを前提として、その部分に振向けられていた保険料部分をも強制保険料とするものである。しかし、これは労働者世帯の平均的支出を示したものであって、平均以下の世帯の支出額ではない。

しかし、ベヴァリッジ構想における拠出原則は均一拠出方式をとっている。そのために、保険料はすべての者が負担可能な最低の均一額であった。しかもそのうえ、三者拠出主義をとるのであるから、国庫負担も、使用者負担も、たえず被用者の負担する最低のフラット保険料の水準に引き上げられる。したがって、保険給付の引上げを図る為には、保険料を引上げざるを得ないが、この保険料が逆進的性格を有するため、一層低所得層に重圧を加えることになる。とすると、保険料の引上げをはかることは難かしく、当然給付水準の引上げも困難となる。かかる社会保障の構造が、ベヴァリッジ社会保障の特質であった。

フラット保険料は給付をフラットにするところからきているといわれる。彼の構想においては、給付は「均一額の最低生活給付」(Flat rate of subsistence benefit)をとるものであった。しかしそれはまた「適正な給付額」(adequacy of benefit)でなければならぬとしている。つまりフラットレートの給付はそれ自体で、それ以上の資産がなくても生存に必要な最低所得を保障するものであった。しかしそこには明らかに論理的な誤まちを犯している。先にも指摘したように、フラット保険料が三者分担主義をとるかぎり、保険料はたえず最低におしとどめられるからである。

そして最後に、ベヴァリッジがこのフラット給付をどの程度の水準におこうとしていたかを想起しておきたい。「委員会」が発足して数週間後、ベヴァリッジはロウントリに書簡を送り、目下ロウントリ著の“Poverty and Progress 1941”³⁷な及び“The Human Needs Labour, 1937”³⁸を研究しているが、自分としては社会保障と貧困問題に関して、とりわけ社会保障給付の基準を第一次貧困基準におきたいと考えている。

そして、この問題に関してロウンツリーと議論したい旨つたえている。ロウンツリーは社会保険給付を第一次貧困基準におくべきではなく、むしろ Human Needs Standard に一致させる方が良いという見解を示していた。しかしベヴァリッジはフラットレートの最低給付を、具体的に第一次貧困基準を想定しながら社会保険体系を構想していたことは明らかである。そしてこの第一次貧困基準が、いかに低い生活水準を示しているかは、改めて指摘するまでもあるまい。

三 小 括

われわれは、イギリス社会保障史研究の一環とし、ベヴァリッジ社会保障史構想について考察してきた。ベヴァリッジ報告書が生誕する諸背景を考察し、報告書で展開されている方法と論述に依拠しながら、彼の社会保険体系、および社会保険の諸原則を問題とした。その過程で、ベヴァリッジ社会保障構想が描いている、社会保険から社会保障への構図をみた。

そして政策主体である国家がどのように社会保障に介入していくかを、具体的な諸制度の詳細な歴史考察を通して行なった。前述した如く、ベヴァリッジ報告書は、イギリス資本主義が当面していた貧困問題、とくに第二次世界大戦後のイギリス資本主義の再建問題とのかかわりで書かれたものである。そこでは独占段階における貧困に対して、全国民を包括する政策体系を提示せざるを得なかったという歴史的事情が、濃厚ににじみ出ていた。この意味において、報告書の構想は確かに歴史的意義をもったものであった。しかしながら、その政策体系が現実に国民を保障しようとした生活水準は、ナショナル・ミニマルを確保するとはいえず、最低生存の生活費であった。それはベヴァリッジ構想の社会保険が有する構造そのものに由来していたことは、すでに前項で指摘してきたとおりである。そこには、社会保険から社会保障へのベヴァリッジ的轉換の意義と限界が現われていると言わざるを得ない。それはまた、イギリス資本主義と、社会保険史の裏面史である救貧法の解体過程に規定されたものであった。われわれが歴史過程と「報告書」の作成過程に深入りした理由もここにある。

ところでわれわれは、紙巾の關係上これまでの考察のなかで「報告書」を全面的に検討し終えてはいない。特に「報告書」では児童手当、包括的医療サービス、完全雇用政策が、社会保障の前提条件として重視されていた。いずれも重要な問題であり、これを別稿であらためてとりあげることにする。さらにまたベヴァリッジ報告書の別冊として出されたアペンディックスGの資料に基づき、認可組合制度の解体問題について

も、別稿で論じることにし、本稿では意識的に外してある。さらに、この「報告書」が発表されてからの後の時期は、本稿の考察対象から外してあった。「報告書」の対する政府白書が発表されてから以降、労働党が社会保障制度を確立するまでの時期は、今後の研究課題である。

註

- (1) Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge, Comd 6404, London Her Majesty's Stationery Office, 1942, 邦訳『ベヴァリッジ報告—社会保険および関連サービス』山田雄三監訳 至誠堂。なお引用に関しては邦訳と若干違うところもあるので、邦訳の頁は省略した。
- (2) わが国の場合、最初にベヴァリッジ報告書が紹介されたのは昭和十八年五月「社会政策時報」二七二号に、水上鐵次郎氏が「英国の『社会保障憲章』問題」として、当時の事情などと共に紹介したものである。しかしその内容は直接『報告書』を入手して書かれたものではなかったが、当時の労働党、労働組合会議との関係も詳しく書かれている。なおわが国に与えた影響に関しては佐口卓「ベバリッジ報告書とわが国社会保障計画——日本社会保険史の一節——」(『早稲田商学』四三号所収) 参照のこと。
- (3) 近藤文二『社会保険』四八頁。
- (4) ペリンダ著 小川喜一訳『イギリス労働党の歴史』五一頁。
- (5) ウェップ著 高野岩三郎訳『産業民主制論』九三七—八頁。
- (6) 救貧法改革の意志がアスキス内閣にないことが明らかとなるやフェビアン協会を中心に『小教派報告書』を実施するため、パンフレットを作成し、組織の機関紙「十字軍」を発行し多彩な運動を展開する。この運動には労働党はもちろん自由党、保守党議員すら会員となる超党派的なフェビアン流の「浸透作戦」で行なわれた。「一女性の真実の歩み——ウェップ夫人の生涯」マーガレット・コール著久保まち子訳を参照。
- (7) 近藤前掲書 世帯別資力調査はわが国の生活保護法における「資産調査」と類似した方法により、世帯の扶助額を算定する。なお、この方法は一九四一年の「困窮決定法」(Determination of Need Act, 1941)により、個人別家計調査方式に改められ、世帯全体の資産を問題としないことになった。この法により「扶助申請者以外、すなわち申請者の夫又は妻、および申請者に扶養されているいかなる世帯員の資産(resources)も、申請者の資産とみなすべきではない」という原則がとられた。実に一六〇一年のエリザベス救貧法以来継続してきた扶養責任の緩和であった。Karl de Schweinitz, England's Road to Social Security, 1943, p. 223.
- (8) 小川喜一『イギリス社会政策史論』二五一頁。
- (9) 小川喜一『イギリス医療社会化論の考察——労働党の「国家保健サーヴィス」(一九三四年)について——』(『経済学雑誌』第五十七卷一号所収)
- (10) 小川前掲論文のほか、H・エクスタイン著、高須裕三訳『医療保障——福祉国家の基本問題』第五章参照のこと。
- (11) 小川前掲論文十四頁。
- (12) 近藤前掲書
- (13) Joseph L. Cohen, Social Insurance Unified, 1924. なお社会保険の統一問題については水島密之亮『英国における労働災厄賠償制度の研究』第七章第九節参照のこと。
- (14) W. Beveridge, Insurance for All and Everything, "New Way" Series VII, 1924.
- (15) 地主重美「ウィリアム・ベヴァリッジ—bread for everyone before cake for anybody—(人と業績)」(『社会保障研究』第四卷三六—九頁)
- (16) エクスタイン前掲書一二五—六頁。
- (17) Beveridge, *ibid.*, p. 4.

- (18) Ibid, p. 5.
 (19) Ibid, p. 6.
 (20) Ibid, p. 7.
 (21) Ibid, p. 30.
 (22) Ibid, p. 31.
 (23) Ibid, p. 32.
 (24) Ibid, p. 8.
 (25) 第二次大戦後労働党は政権の座につき、社会保障制度の制定、完全雇用政策、国有化政策等のいわゆる「福祉国家」政策を展開する。イギリス労働党と社会保障政策に関しては「フェビアン研究」一七巻第二・三号および一八巻二・三号久保まち子「労働党と社会保障制度一、二」参照のこと。
 (26) 安井二郎「第二次大戦中の労働党政策」(「フェビアン研究」十五巻一・二号、七頁。
 (27) G・D・H・コール『イギリス労働運動史Ⅲ』林健太郎ほか共訳、三四一頁。
 (28) 安井前掲論文一五頁。
 (29) Lord Beveridge, "Power and Influence" 1953, p. 296.
 (30) Beveridge, Social Insurance and Allied Services; Memorandum from Organisations, Appendix G. 1942, pp. 6~7,
 (31) R・M・ティートマス 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』所収
 (32) ティートマス前掲書七四頁。
 (33) 委員会には各省一名ずつの代表が参加していたが、各省間の利害がからむ問題や一代表では責任を負いきれない問題に当面し、途中から専門的行政

- 的助言者としての位置にかわり、文字どおりベヴァリッジ一人の委員会となり、報告書の執筆も彼一人の仕事であった。
 (34) いわゆる戦後イギリスが戦わねばならぬ五つの問題である。これらは国営医療事業、教育法、住宅法、完全雇用政策としてとりくまれる。
 (35) Beveridge, *ibid*, p. 120.
 (36) Ibid, pp. 153~165,
 (37) Ibid, p. 120.
 (38) Ibid, p. 121.
 (39) Ibid, p. 122.
 (40) Ibid, p. 122.
 (41) Ibid, p. 122.
 (42) Ibid, p. 122.
 (43) Ibid, p. 23.
 (44) Ibid, p. 35.
 (45) Ibid, p. 54.
 (46) Ibid, p. 56.
 (47) Ibid, p. 57.
 (48) Ibid, p. 63.
 (49) Ibid, pp. 36~38.
 (50) 藤沢益夫「社会保障の費用負担問題」三田商学研究第三巻四号七一頁。
 (51) 藤沢前掲論文七二頁。
 (52) Beveridge, *ibid*, p. 108.
 (53) Ibid, p. 109.